

Pvm 24.11.2017

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

EU:N SISÄISTEN SIIRTOJEN OHJELMAN LOPPURAPORTTI

Vuoden 2015 aikana alkaneen muuttoliikekriisin vuoksi Euroopan unionin neuvosto päätti päätöksillään 2015/1523 sekä 2015/1601 taakanjakomenettelystä osana solidaarisuustoimia Italiaa ja Kreikkaa kohtaan syyskuussa 2015.¹ Kokonaisuudessaan Suomi sitoutui vastaanottamaan 1299 henkilöä Kreikasta ja 779 henkilöä Italiasta, eli yhteensä 2078 henkilöä. Neuvoston päätökset koskevat kansalaisuuksia, joiden kohdalla kansainvälisen suojelun myöntämisprosentti on EU-maissa ollut viimeisen vuosineljänneksen aikana Eurostatin tilaston mukaan 75 prosenttia tai korkeampi ja jotka ovat jättäneet hakemuksensa välillä 24.3.2015–26.9.2017 Italiassa ja 24.3.2015–18.3.2016 Kreikassa.² Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että Suomeen on siirretty lähinnä syyrialaisia Kreikasta ja eritrealaisia Italiasta. Suomi aloitti siirrot toisena valtiona lokakuussa 2015 ja on siirtänyt hakijoita säännöllisesti syyskuuhun 2017 asti. Suomi on siirtänyt Italiasta täyden allokationsa eli 779 henkilöä ja Kreikasta 1201 henkilöä, eli yhteensä 1980 turvapaikanhakijaa. Kreikasta saapuu todennäköisesti Suomeen vielä yksi henkilö. Suomi ei ole pystynyt siirtämään koko Kreikan allokatiota, sillä Kreikka ei ole esittänyt Suomen viimeiseen kesäkuussa annettuun siirtolupaukseen hakijoita siirtokelpoisten hakijoiden loppumisesta johtuen. Komissio on esittänyt, että siirtokelpoiset hakijat tulisi siirtää kohtuullisessa ajassa 26.9.2017 jälkeen. Suomi aikoo siirtää mahdollisesti tarjottavia hakijoita kiintiönsä puitteissa vuoden 2017 loppuun asti.

Sisällysluettelo

1. Siirtomenettely käytännössä	2
1.1. Siirtoprotokolla	2
1.2. IOM:n siirtoinfo (pre-departure orientation (PDO)).....	4
1.3. Italian/Kreikan lähettämien pyyntöjen sisältö	5
1.4. Suomen hylkäämät pyynnot	6
1.5. Siirtojen työnjako	7
2. Migrin vastaanottoyksikön, tilannekeskuksen ja vastaanottokeskusten kokemukset.....	9
2.1 Operatiivinen toiminta ja siirtokäytännöt Suomessa.....	9
2.2 Hakijoiden sijoittelu.....	10
2.3 Vastaanottokeskusten kokemuksia sisäisistä siirroista.....	11
2.3.1 Ilman huoltajaa olevat yksintulleet alaikäiset	12
2.3.3 Oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtyminen	13
3. EU:n siirtoihin myöntämä toimintatuki	13
4. Tilastoja siirroista.....	14
4.1. Siirtojen jakautuminen.....	14
4.2. Siirrettyjen kansalaisuus sekä ikä- ja sukupuolijakauma	14
4.3. Toiseen valtioon siirtyminen (secondary movements), peruuttajat ja kadonneet hakijat ..	16
4.4. Ilman huoltajaa olevat yksintulleet alaikäiset	17
5. Sisäisesti siirretyille tehty päätökset 24.11.2017 mennessä.....	17
6. Huomiot ja havaitut kehityskohteet	18
6.1. Operatiivinen toiminta	18
6.2. Muuta	19

¹ COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011 ja COUNCIL DECISION (EU) 2015/1601 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505287642172&uri=CELEX:32015D1601>

² EU-Turkki sopimuksen jälkeen Kreikkaan saapuneita henkilöitä ei ole otettu siirto-ohjelmaan. Kaikessa virallisessa kommunikaatiossa kuitenkin saapumisdeadline on myös Kreikassa 26.9.17.



6.3. Huomioita sisäisten siirtojen järjestelmästä.....	20
6.4. Huomioita sisäisten siirtojen menettelystä	20
6.5. Suomen valitsema tapa toimia	21

1. Siirtomenettely käytännössä

1.1. Siirtoprotokolla

Neuvoston päätöksissä siirtomenettelylle asetettiin yhteiset periaatteet ja säännöt. Lähtökohtana oli, että siirrettävät hakijat eivät voineet valita valtiota, johon he halusivat siirtyä, mutta he saivat esittää toiveita. Kreikan ja Italian tuli ottaa huomioon hakijoiden mahdollinen haavoittuva asema ja priorisoida heidät sekä perheet ja ottaa jäsenvaltion valinnassa huomioon hakijoiden mahdolliset siteet ko. valtioon ja jäsenvaltion omat preferenssit. Päätöksissä myös määritellään millä perusteella jäsenvaltiot voivat hyväksyä tai hylätä esitetyt hakijat ja miten siirto tulee käytännössä toteuttaa. Menettelyn standardisoimiseksi Kreikalle ja Italialle laadittiin omat siirtoprotokollat, joita kaikkien siirroissa mukana olevien tahojen (jäsenvaltiot, Italia/Kreikka, Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM, Euroopan turvapaikkaasioiden tukivirasto EASO, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasian valtuutettu UNHCR, Euroopan raja- ja merivartiosto Frontex) odotettiin noudattavan. Protokolissa kuvaillaan koko prosessi hakijoiden ensimmäisestä rekisteröinnistä Italiasa/Kreikassa itse siirtoon saakka.

Molempien maiden alkuvaiheet olivat samanlaiset eli se, miten hakijat seulottiin ja rekisteröitiin ja miten tietoa siirto-ohjelmasta jaettiin. Tiedottamisen intensiteetissä ja tavoissa oli kuitenkin eroja Kreikan ja Italian välillä. EASOn asiantuntijoilla on ollut keskeinen rooli molemmissa maissa alkuvaiheen aikana. Molemmissa maissa oli tarkoitus siirtää siirto-ohjelmaan soveltuvat hakijat saman tien ns. "siirtokeskuksiin" (relocation hubs). Italiassa tämä ei ole toiminut halutulla tavalla, vaan ohjelmassa olevat hakijat ovat olleet sijoiteltuna ympäri Italiaa, mikä vaikeutti mm. IOM:n työtä ennen varsinaista siirtoa, sillä IOM:n vastuulle kuului hakijoiden terveystarkastukset ennen siirtoa ja siirtoinfojen pitäminen. Lisäksi Italialla on ollut vaikeuksia löytää ja rekisteröidä kaikki siirto-ohjelmaan soveltuvat hakijat. Kreikassa puolestaan siirto-ohjelmaan soveltuvat hakijat rekisteröitiin tehokkaasti ja siirrettiin saarien hotspoteista UNHCR:n keskuksiin Ateenassa.

Neuvoston päätöksissä asetettiin siirroille myös aikataulukehys. Jäsenvaltioiden tuli antaa vähintään joka kolmas kuukausi siirtolupaus (pledge), jossa ilmoitetaan niiden hakijoiden määrä, jotka voidaan siirtää jäsenvaltioon seuraavien kahden kuukauden aikana. Tämän jälkeen Italia ja Kreikka suorittivat "matching"-prosessin, jossa he yksilöivät yksittäiset hakijat mm. jäsenvaltioiden preferenssien ja hakijoiden mahdollisten tiettyyn jäsenvaltioon olevien perhesiteiden tai muiden siteiden ja hakijoiden omien toiveiden perusteella. Sen jälkeen he toimittivat mahdollisimman pian kaikki olennaiset tiedot jäsenvaltiolle. Jäsenvaltion tuli sen jälkeen antaa hyväksyntä tai hylätä hakija 10 päivän kuluessa, jonka jälkeen Italia/Kreikka teki mahdollisimman pian päätöksen kunkin yksilöidyn hakijan siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon ja ilmoitti tästä hakijalle. Jos hakija ei halunnut siirtyä ko. valtioon, niin vastuu hakijan turvapaikka-asian käsittelystä siirtyi Italialle/Kreikalle. Hakija siirrettiin mahdollisimman pian sen jälkeen, kun hänelle oli annettu siirtopäätöstä koskeva ilmoitus. Italia ja Kreikka olivat vastuussa siirron järjestämisestä, mutta IOM järjesti siirron käytännössä.



Neuvoston päätösten perusteella jäsenvaltiot saivat kieltäytyä hakijan siirtämisestä ainoastaan, jos oli olemassa perustellut syyt katsoa hakijan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai jos oli olemassa vakavat syyt soveltaa määritelmädirektiivin poissulkemissäännöksiä. Jäsenvaltioilla ei siten ollut oikeutta valikoida hakijoita, vaikka monet valtio näin toimivatkin.

Siirtomenettely oli saatettava päätökseen viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä, kun jäsenvaltio oli antanut siirtolupauksen siitä kuinka monta henkilöä se voi ottaa vastaan. Jos siirtomenettelyä ei saatu päätökseen määräaikojen kuluessa, vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä asetuksen (EU) N:o 604/2013 nojalla jäi Italialle ja Kreikalle, paitsi jos Italia ja Kreikka sopivat jäsenvaltion kanssa määräajan kohtuullisesta pidentämisestä. Suomi on noudattanut siirtolupausten antamisen osalta annettuja määräaikoja, mutta käytännössä Suomi ei ole aina pystynyt noudattamaan 10 päivän vastausaikaa, sillä hakijoiden seulontaan ja esimerkiksi Suojelupoliisin lausuntoihin on mennyt kauemmin aikaa. Suomi on ottanut kaikki 2kk määräajan jälkeenkin siirrettävät henkilöt Suomeen. Muut jäsenvaltiot ovat noudattaneet annettua aikataulukehystä hyvin vaihdellen. Esimerkiksi Unkari ja Puola eivät ole siirtäneet yhtään hakijaa, ja jotkut valtiot ovat antaneet vain silloin tällöin pieniä siirtolupauksia tai siirtäneet hyvin vähän hakijoita vain toisesta valtiosta (esim. Tšekki, Slovakia, Itävalta). Yksikään valtio ei ole pystynyt säännöllisesti vastaamaan kummankaan valtion pyyntöihin 10 päivän määräajassa tai siirtämään hakijoita 2kk määräajassa. Esimerkiksi Virolla ja Sveitsillä vastausaika on ylittänyt kolme kuukautta. Aikataulut ovat vaihdelleet suuresti eri jäsenvaltioiden välillä ja myös yksittäisten siirtojen välillä samaan jäsenvaltioon ja komissio on jatkuvasti pyytänyt jäsenvaltioita kunnioittamaan aikataulukehystä.

Lisäksi esimerkiksi Viro ja Irlanti eivät ole siirtäneet Italiasta yhtään hakijaa, sillä ne eivät ole onnistuneet sopimaan Italian kanssa ylimääräisten turvallisuushaastattelujen tekemisestä hakijoille.³ Itävalta ja Liettua kuitenkin ovat tehneet Italian kanssa omat kahdenväliset sopimukset ylimääräisistä turvallisuushaastatteluista. Kreikassa esimerkiksi Ranska, Alankomaat, Viro ja Sveitsi ovat tehneet ylimääräisiä turvallisuushaastatteluja. Suomi ei ole nähnyt tarvetta tehdä omia turvallisuushaastatteluja ennen siirtoa. Asiasta sovittiin Maahanmuuttoviraston (Migri), Poliisihallituksen ja Suojelupoliisin kanssa kun siirrot aloitettiin, eikä sen jälkeen ole tullut esiin, että suomalaisen viranomaisen haastatteluilla olisi saatavilla lisäarvoa. Jäsenvaltioilla on kuitenkin ollut mahdollisuus pyytää Kreikkaa ja Italiaa tekemään hakijoille ylimääräisiä puhutteluja, joissa selvitetään poissuljentaperusteita tai mahdollisia seikkoja, jotka voisivat vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Suomi teetätti lukuisia ylimääräisiä haastatteluja siirto-ohjelman aikana ja lähetti niitä varten tarkat kysymyspatteristot. Haastattelut suorittivat Kreikan tai Italian viranomaiset, tai EASO:n lähettämät ekspertit.

Maahanmuuttovirasto on ottanut siirtolupausten jaksottamisessa huomioon viraston resurssit puhutella hakijoita, vastaanottokapasiteetin ja poliisin resurssit rekisteröidä hakijat. Konkreettiset siirrot (ryhmän koko, siirtoaika sekä majoituspaikka) on sovittu aina erikseen eri toimijoiden kanssa.

Yksi iso ero käytännön työn kannalta Italian ja Kreikan välillä on ollut IOM:n rooli siirroissa. Kreikassa IOM ja GAS (Greek Asylum Service) toimivat samoissa tiloissa ja yhteistyö sujui hyvin. GAS toimitti listat Suomeen hyväksytyistä hakijoista IOM:lle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoksianto oli annettu hakijalle. Tämän jälkeen IOM

³ Viron oli tarkoitus pitää ensimmäiset haastattelut Italiassa syyskuun lopulla.



oli suoraan yhteydessä Suomen yhdyshenkilöön siirron käytännön järjestelyjä ja aikataulun sopimista varten. Näin IOM:lla on ollut ns. kaikki langat käsissä myös omien terveystarkastusten ja siirtoinfojen suunnittelun suhteen, kun aikataulusta on sovittu yhdessä. Kreikan IOM on esimerkiksi kertonut meille, milloin siirtoinfot järjestetään ja antanut meille mahdollisuuden toimittaa juuri ko. siirrolle välitettävää tärkeää tietoa.

Italiassa tämä toimi puolestaan niin, että Italian Dublin-yksikkö asioi itse IOM:n kanssa ja Suomen yhdyshenkilö ainoastaan Italian Dublin-yksikön kanssa. Italian IOM:ltä saamani palautteen perusteella voi todeta, että tämä järjestely ei aina ole toiminut toivotulla tavalla, sillä IOM ei ole aina saanut tietoja siirrettävistä hakijoista tarpeeksi ajoissa ehtiäkseen etsiä jokaisen ympäri Italiaa sijoitellun hakijan ja siirtääkseen heidät Roomaan terveystarkastusta, siirtoinfoa ja itse siirtoa varten hyvässä ajoin. Tämä järjestely on myös tehnyt siirtoinfoihin osallistumisen ja vaikuttamisen hyvin vaikeaksi.

Kokonaisuudessaan siirtomenettely on toiminut Suomen osalta hyvin ja protokollaa noudattaen, niin Italian kuin Kreikan viranomaisten kanssa. Italian osalta mainittakoon kaksi protokollasta poikkeavaa tapausta. Ensimmäinen tapaus oli aivan ensimmäisen siirron yhteydessä, kun Italia antoi yhden ylimääräisen eritrealaisen naisen mennä lennolle ilman, että Suomi oli hyväksynyt hakijan. Migri sai lennon aikana hakijan tiedot ja asiaa selvitettiin ja hakija päätettiin ottaa Suomeen. Toisessa tapauksessa Italiassa oli mennyt kaksi samassa vastaanottokeskuksessa asuvaa hakijaa sekaisin ja väärä henkilö tuli Suomeen (hakijoilla melkein identtiset nimet). Kyseinen henkilö oli kuitenkin myös siirto-ohjelmassa ja Migri päätti hyväksyä hänet jälkikäteen, ja myös ns. oikea henkilö siirrettiin Suomeen myöhemmin. Yhteistyö Suomen yhdyshenkilön ja Kreikan ja Italian viranomaisten kanssa on ollut kaiken kaikkiaan erittäin aktiivista ja sujuvaa. Myös yhteistyö Kreikan IOM:n kanssa on ollut erinomaista ja siirroista on aina pystytty sopimaan hyvässä yhteistyössä molemmin puolin joustuen.

Siirto-ohjelman etenemistä ja siirtoprotokollien noudattamista seurattiin komission noin neljä kertaa vuodessa sekä Roomassa että Ateenassa järjestämissä tilannekatsauskokouksissa, joissa oli paikalla kaikki eri osapuolet (komissio, jäsenmaat, EASO, UNHCR, IOM, Frontex, Europol). Suomen säännölliset siirrot, niin Italiasta kuin Kreikasta, heti siirto-ohjelman alusta alkaen poikivat paljon kysymyksiä muilta jäsenmailta Suomelle. Maahanmuuttoviraston yhdyshenkilöt (Annika Lumikari vuonna 2015, Pekko Vuorio vuonna 2016 ja Monna Airiainen vuonna 2017) ovat tavanneet useiden maiden kollegoja ja keskustelleet kahdenvälisesti siirtojen parhaisista käytänteistä.

1.2. IOM:n siirtoinfo (pre-departure orientation (PDO))

Kaikille sisäisesti siirrettäville hakijoille järjestettiin IOM:n toimesta siirtoinfot ennen siirtoa. IOM pyysi jäsenvaltioiden paikallisia IOM:n toimistoja ja siirtojen kansallista yhdyshenkilöä lähettämään haluamaansa materiaalia esitystä varten. Siirtoinfojen suunniteltu kesto oli maksimissaan puoli päivää ja ne sisälsivät tietoa siirto-ohjelmasta, itse matkasta jäsenvaltioon sekä yleistä tietoa jäsenvaltiosta ja sen turvapaikkaprosessista. IOM:n mukaan siirrettäville ei ollut mahdollista järjestää kattavaa kolmen päivän kulttuuriorientaatiota, kuten kiintiöpakolaisille, johtuen siirto-ohjelman ajallisista ja taloudellisista haasteista. Maahanmuuttoviraston kannan mukaan tämä ei edes olisi ollut tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että hakijat tu-



livat Suomeen turvapaikkaprosessiin ja siirto oli tarkoitus toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Jäsenvaltiot ovat suhtautuneet siirtoinfoihin hyvin eri tavalla. Esimerkiksi Hollanti on pitänyt omia erillisiä 2,5 päivän infoja hakijoilleen Ateenassa, mutta useimmat valtiot ovat toimittaneet IOM:lle materiaalia josta IOM on työstänyt esitykset ja pitänyt ne ilman jäsenvaltion edustajia.

Se, miten ja missä siirtoinfot annettiin, poikkesi suuresti Italian ja Kreikan välillä. Kreikassa siirtoinfot pidettiin IOM:n toimistolla Ateenassa, ja ne valtiot joilla oli yhdyshenkilö pysyvästi Ateenassa, usein osallistuivat infoihin. Myös Suomen yhdyshenkilö osallistui Ateenassa yhteen siirtoinfoon marraskuussa 2015 ja yhteensä kuuteen siirtoinfoon vuonna 2017. Italiassa yhdyshenkilö osallistui kahteen siirtoinfoon lokakuussa 2015 ja Suomen suurlähetystön edustaja osallistui yhteen siirtoinfoon vuonna 2017, Maahanmuuttoviraston pyynnöstä. Italiassa siirtoinfot pidettiin tilanteen mukaan vastaanottokeskuksissa ympäri Italiaa, linja-autoissa tai jopa vasta lentokentällä. Suomi oli siinä käsityksessä, että siirtoinfossa kerrottiin itse siirrosta ja keskityttiin kertomaan siirrettäville Suomen turvapaikkaprosessista ja siitä, mitä tapahtuu kun hakijat saapuvat Suomeen. IOM kuitenkin teki esityksistä huomattavasti laajemmat ja Suomen siirtoinfojen sisältö poikkesi huomattavasti maiden välillä, sillä sekä Kreikan että Italian IOM viimeisteli esitykset ilman Suomen lopullista hyväksyntää. Varsinkin Italian IOM:n esitykset herättivät laajempaa kritiikkiä, sillä monien maiden esitykset muistuttivat enemmän matkailumainoksia ja esityksissä oli paljon epärelevanttia tietoa. Jos siirtoja jatketaan, niin on suotavaa suunnitella siirtoinfojen esitykset kokonaan uusiksi Maahanmuuttoviraston toimesta mm. vastaanottokeskuksista saadun palautteen perusteella.

1.3. Italian/Kreikan lähettämien pyyntöjen sisältö

Suomen lähetettyä siirtolupauksen Italia ja Kreikka lähettivät Dublinetin⁴ kautta siirtopyynnöt hakijoista. Pyyntöissä oli seuraavat tiedot:

Vastaanottopyyntölomake "Take charge request" (Italia) / Relocation request (Kreikka)
Turvapaikanhakulomake, jossa kattavat taustatiedot
Kuva
Kopiot mahdollisista henkilöllisyys- ja muista hakijan esittämistä asiakirjoista
Eudorac
Perheenjäsenet tai sukulaiset Euroopassa
Poissuljentatiedot
Tiedot, onko haavoittuvassa asemassa
Terveystiedot

Hakijoista saatujen terveystietojen tuli noudattaa Dublin asetuksen artikloja 31 ja 32, vaikka niitä ei toimitettu kyseisillä lomakkeilla. Migrin tuli saada tietoon elintärkeiden etujen suojelemista koskevat seikat, kuten välitöntä hoitoa vaativat sairaudet ja erityistarpeet. Asetus ei kuitenkaan mahdollista kattavien terveystietojen luovuttamista, mitä vastaanottokeskukset olisivat kaivanneet.

Hakijoiden terveystarkastukset ja niistä saadut tiedot vaihtelivat suuresti Kreikan ja Italian välillä. Italia lähetti yleensä siirtopyynnön mukana paikallisten terveysviranomaisten italiankielisen ei standardisoidun terveystietolomakkeen. Lomakkeella saattoi olla vain yksi lause, jossa todettiin hakijan olevan terve, tai kattavat tiedot

⁴ Sähköinen suojattu viestintäverkko Dublin-asetuksen mukaiseen viestintään jäsenmaiden välillä.



hakijan terveysongelmista (italiaksi). Terveystarkastus oli usein tehty pian sen jälkeen, kun hakijat olivat saapuneet Italiaan. Joten tiedot saattoivat olla jopa yli vuoden vanhoja. Italian IOM:n meille toimittavat tiedot koskivat lähinnä hakijoiden vastaanottoon liittyviä akuutteja tarpeita, kuten liikuntarajoitteita tai raskauksia, jotka tulivat ilmi IOM:n Fit To Fly – tarkastuksessa. Kreikassa puolestaan IOM suoritti hakijoille Ateenassa omien lääkäriensä toimesta kattavan terveystarkastuksen ja GAS toimitti tiedot Suomelle englanniksi. Kreikassa hakijat saivat terveystarkastuksesta mukaan testiensä tulokset ja muut tiedot. Vuoden 2017 keväällä sekä Kreikan että Italian IOM pyysi jäsenvaltioita nimeämään Health Focal Point -henkilön, jolle hakijoiden terveystiedot voitiin toimittaa. Tämä paransi ja selkeytti tiedonvaihtoprosessia.

Jäsenvaltiot ovat saaneet esittää preferenssejä hakijoista siirtolupausten yhteydessä. Suomi on esittänyt preferenssinä lapsiperheet ja ”women at risk”, kuten yksinhuoltajaaidit. Lisäksi Suomi esitti keväällä 2017 pyynnön, että Suomelle ei enää esitettäisi yksintulleita alaikäisiä. Suomen pyynnöt on otettu hyvin huomioon.

Jäsenvaltioiden on ollut mahdollista pyytää Italiaa, Kreikkaa tai Europolia (vain tiettyissä tapauksissa) suorittamaan hakijoiden ylimääräisiä kuulemisia liittyen hakijan kansalaisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen, tai poissuljentaviitteisiin. Suomi on pyytänyt ylimääräisiä poissuljentapuhutteluja Italialta yhteensä 25 kappaletta ja Kreikalta kuusi kappaletta.

Lisäksi Suojelupoliisi on antanut Migrin pyynnöstä lausunnon suuresta osasta hakijoista erikseen sovittujen kriteereiden mukaan. Lausunnot on annettu ennen kuin henkilö on hyväksytty Suomeen.

1.4. Suomen hylkäämät pyynnöt

Vastaanottava jäsenvaltio on voinut hylätä tarjotun hakijan ainoastaan, jos on olemassa perustellut syyt katsoa hänen olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai jos on olemassa vakavat syyt soveltaa määritelmädirektiivissä säädettyjä poissulkemissäännöksiä.

Suomi on hylännyt yhteensä 47 hakijaa, joista 34 oli Kreikan esittämiä ja 13 Italian esittämiä. Kaikki Italian hylkäykset olivat eritrealaisille poissuljentaviitteiden perusteella.

Suomi hylkäsi yhteensä 31 Kreikan esittämää irakilaista, koska sillä hetkellä kun heitä esitettiin Suomelle, he eivät kuuluneet kansalaisuuksiin, joiden kohdalla kansainvälisen suojelun myöntämisprosentti oli EU-maissa viimeisen vuosineljänneksen aikana 75 prosenttia tai korkeampi. Komission näkemyksen mukaan 75 prosentin kynnyksen tuli täytyä silloin, kun hakija alun perin haki turvapaikkaa Kreikassa tai Italiassa. Eli komission kannan mukaan Suomen olisi tullut siirtää kyseiset irakilaiset. Näiden hylkäysten jälkeen Kreikka ei enää esittänyt Suomelle irakilaisia, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta.

Yksi syyrialainen perhe hylättiin perheen yhtenäisyyden vuoksi, sillä perheen äiti oli Egyptin kansalainen, eikä häntä voitu siirtää Suomeen.

Jotkut jäsenvaltiot ovat hylänneet ”lapsivaimojen” siirtopyyntöjä vedoten kansalliseen lainsäädäntöönsä ja kieltäytyneet ottamasta yksintulleita alaikäisiä vedoten vastaanottokapasiteetin haasteisiin. Esimerkiksi Saksa on vaatinut, että lapsella on



oltava jotain siteitä Saksaan. Lisäksi, esimerkiksi Ranska on ilmoittanut Italialle otavansa vain eritrealaisia lapsiperheitä tai yksinhuoltajaäitejä, mikä on käytännössä mahdotonta, sillä kyseisiä hakijoita on Italiassa hyvin vähän. Bulgaria puolestaan halusi Italiasta vain syyrialaisia. Komissio on tuominnut kyseisen toiminnan komission päätösten vastaisena.

1.5 Siirtojen työnjako

Siirtojen onnistumiseen ovat Suomessa vaikuttaneet monet eri tahot, joiden roolit ovat muokkaantuneet siirtojen edetessä. Alla erittely eri viranomaisten rooleista ja työtehtävistä ennen ja jälkeen siirron.

Ennen siirtoa:

Migri, Dublin -tulosalue	• Pyyntöjen rekisteröinti UMAan ja hakijoiden seulonta
Yhdyshenkilö, Migri, Dublin -tulosalue	• Esitettyjen hakijoiden hyväksyntä tai hylkäys • Yhteydenpito Italian ja Kreikan viranomaisten ja IOM:n kanssa • Tulijoista ja lentoaikatauluista ilmoittaminen • Rekisteröinneistä sopiminen poliisin kanssa • Tiedonvälitys hakijoista (terveydentila yms.) Migrin tilannekeskukselle
Suomen suurlähetystö, Ateena	• "Declaration -kirjeen" valmistelu lentoyhtiöille
Migrin tilannekeskus	• Majoitus- ja logistiikkajärjestelyt • Hakijoihin liittyvien tietojen, esim. terveydellisten seikkojen, läpikäynti ja niiden välittäminen vastaanottokeskuksille
Vastaanottokeskukset / alaikäisyksiköt	• Majoituksen ja mahdollisen hoidon suunnittelu ennakkotietojen perusteella • Poliisin rekisteröintien ja turvapaikkapuhuttelujen ennakkovalmistelut
Migrin vastaanottoyksikkö, Sisällön ohjaus ja kehittäminen -tulosalue	• Siirtojen suunnittelu yhteistyössä Migrin tilannekeskuksen kanssa huomioiden terveys-, sosiaali- ja kunta-asiat • Health focal point ylitarkastaja Päivi Hietä

Siirron jälkeen:

Yhdyshenkilö ja/tai Migrin tilannekeskus (Helsinki-Vantaa) / Migrin turvapaikkayksikkö (Lappeenranta) / Migrin vastaanottokeskukset (Oulu)	• Vastuu vastaanotosta kentällä (päävastuu aina Migrin yhdyshenkilöllä ja/tai tilannekeskuksella)
Poliisi	• Hakijoiden vastaanotto kentällä



	(charterit) • Itä Uudenmaan poliisilaitos: yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen (Helsinki-Vantaa) • Paikallinen poliisilaitos: rekisteröinti turvapaikanhakijoiksi, joko välittömästi siirron jälkeen tai viimeistään seuraavana päivänä
IOM Helsinki	• Hakijoiden vastaanotto kentällä ja boarding passien keräys
Rajavartiolaitos	• Avustaminen hakijoiden vastaanotossa kentällä ja saattaminen linja-autoihin • Rekisteröinnit: Nuijamaa ja Helsinki-Vantaan lentoasema
Vastaanottokeskukset / alaikäisyksiköt	• Tarvittaessa poliisin/rajan rekisteröintiin ohjaaminen ja kuljetusten suunnittelu yhteistyössä Migrin tilannekeskuksen kanssa • Tarvittaessa vastaanotto lentokentällä (erityisesti Oulussa ja Lappeenrannassa ja silloin, jos ilman huoltajaa matkustavia alaikäisiä) ja saattajana toimiminen bussissa
Migrin tilannekeskus	• Tilausajot turvapaikkapuhutteluihin (puhuttelubussit) • Jatkosiirtojen koordinointi transitkeskuksista odotusajan keskuksiin • Kuntaan siirtymisen seuranta ja sijoittelujen ohjaus tarvittaessa • Migrin viestinnän ja vastaanottoyksikön tiedottaminen siirroista
Migrin vastaanottoyksikkö, Sisällön ohjaus ja kehittäminen -tulosalue	• Vastaanottokeskusten toiminnan ohjaus ja kehittäminen (ml. terveysasiat, poikkeustilanteet, tarttuvat taudit), ilman huoltajaa tulleet alaikäiset, kuntasijoittelu, turvallisuus)

Yleiset tehtävät:

Yhdyshenkilö, Migri, Dublin -tulosalue	• Osallistuminen EU komission järjestämiin yhdyshenkilöiden kokouksiin Roomassa ja Ateenassa • AMIF-hankehallinnointi (projektipäällikkö)
Suomen suurlähetystöt Roomassa ja Ateenassa	• Sisäisiin siirtoihin laajasti liittyvän julkisen, virkamies- ja poliittisen keskustelun seuranta ja siitä raportointi • Osallistuminen lukuisiin tapaamisiin, seminaareihin ja tilaisuuksiin, joissa asiaa käsiteltiin; Suomen keskus-



	lun, käytäntöjen ja näkemysten esiintuonti • Osallistuminen EU komission järjestämiin yhdyshenkilöiden kokouksiin • Tiivis tiedonvaihto Suomen yhdyshenkilön kanssa
--	--

Suomalaisviranomaisten yhteistyö on toiminut hyvin, ja käytänteitä on muokattu joustavasti matkan varrella.

2. Migrin vastaanottoyksikön, tilannekeskuksen ja vastaanottokeskusten kokemukset

2.1 Operatiivinen toiminta ja siirtokäytännöt Suomessa

Migrin vastaanottoyksiköllä ja tilannekeskuksella oli vastuu hakijoiden majoituksen ja logistiikan järjestämisestä. Ennen siirron saapumista Suomeen, tehtäviin kuului mm. sopivien majoituspaikkojen kartoittaminen vastaanottokeskuksista, kuljetus- ja logistiikkajärjestelyt, hakijoiden mahdollisten erityistarpeiden ja terveydentilan huomiointi majoitusjärjestelyissä ja vastaanottokeskusten ohjeistaminen. Lisäksi tehtäviin kuului tarvittaessa asiakassiirtojen koordinointi transit-keskuksista odotusajan keskuksiin, jotta keskuksiin saatiin järjesteltyä riittävästi vapaita asiakaspaikkoja uusia tulijoita varten.

Ensimmäinen siirto saapui charterilla Kemiin ja hakijat rekisteröitiin Tornion järjestyksessä. Tämän jälkeen siirrot toteutettiin reittilennoilla tai chartereilla Helsinki-Vantaan, Oulun tai Lappeenrannan lentoasemille. Helsinki-Vantaan lentoasemalle siirtoja tuli yhteensä 46 reittilennoilla ja chartereita oli yhteensä seitsemän (kolme Lappeenrantaan, kaksi Ouluun, yksi Kemiin ja yksi Helsinki-Vantaalle). Yksittäisillä charter-lennoilla hakijoita oli 49–145, reittilennoilla 1–51. Siirtojen tekeminen isoissa erissä oli tehokkaampaa, mutta sijoittelujen ja kuljetusten osalta ne olivat melko työläitä suunnitella ja toteuttaa. Chartereiden laskeutumislentokenttä määräytyi hakijoiden majoituspaikan perusteella. Mikäli Helsinki-Vantaalle reittilennoilla myöhään iltapäivällä tai illalla saapuneiden hakijoiden haluttiin majoittuvan pohjoisen Suomen vastaanottokeskuksiin, pyrittiin hakijoille yleensä järjestämään yöpymisen jossakin Etelä-Suomen keskuksista ennen matkan jatkamista. Hakijat olivat saapuessaan pääsääntöisesti erittäin väsyneitä ja nälkäisiä, sillä matka oli alkanut yleensä jo aamuhorisella, eivätkä he olleet saaneet matkan aikana mitään syötävää. Tämän vuoksi bussimatkoille järjestettiin eväitä ja vauvoille vaippoja ja purkkiruokaa. Pidemmälle jatkavat hakijat pyrittiin majoittamaan jossain matkan varrella, jotta he pääsivät lepäämään ja saivat lämpimän ruuan.

Vastaanottokeskusten käyttöasteet nousivat vuoden 2017 alkupuolella ja keskuksissa oli näin ollen vähemmän vapaita paikkoja, mikä rajoitti mahdollisuuksia käyttää chartereita ja siirtää kerralla isoja määriä hakijoita. Siirtoja tehtiin tämän vuoksi pääasiassa pienemmissä erissä reittilennoilla Helsinki-Vantaalle. Helsinkiin saapuneiden ryhmien osalta hakijoita olivat vastassa Migrin Dublin-tulosalueen ja/tai tilannekeskuksen työntekijät. Maakuntiin laskeutuneilla chartereilla saapuneita hakijoita oli vastassa kyseisen alueen turvapaikkayksikön toimipisteen henkilökuntaa ja/tai majoittavan vastaanottokeskuksen työntekijöitä.

Lentokentällä hakijoille annettiin tulkin avustuksella lyhyt info bussissa, ohjeistettiin kuljettajaa ja asiakkaita, jaettiin eväät, opastettiin käytännön asioissa, ilmoitettiin puhelimitse vastaanottokeskukseen siirto saapuneeksi, sekä kerrottiin mahdollisista



havainnoista asiakkaiden vointiin ja terveyteen liittyen. Myös poikkeustilanteissa (esim. lentojen myöhästymiset) Migrin työntekijällä oli vastuu uudelleenjärjestelyistä.

2.2 Hakijoiden sijoittelu

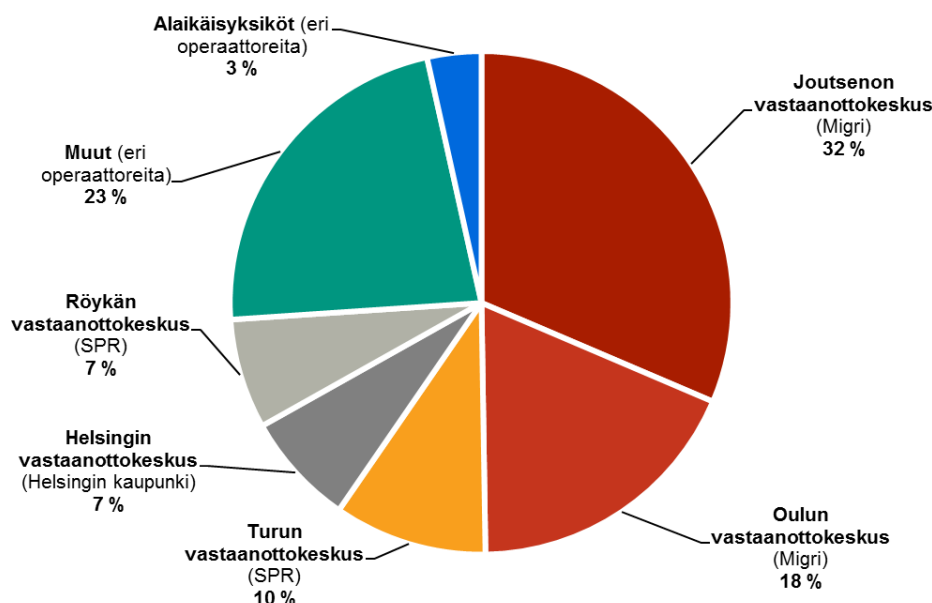
Tavoitteena hakijoiden majoituksen suunnittelussa oli sijoittelu turvapaikkayksikön eri tulosalueiden läheisyyteen, jotta hakijoiden puhutteluissa käyminen sujuisi mahdollisimman helposti. Muita majoittamiseen vaikuttavia tekijöitä olivat mm. sukupuoli, perheiden koko, liikuntarajoitteet ja tarvittava hoito. Sijoittelun suunnittelussa päävastuu oli Maahanmuuttoviraston tilannekeskuksella, mutta suunnittelutyötä tehtiin tiiviissä yhteistyössä turvapaikkayksikön eri tulosalueiden ja vastaanottoyksikön sisällönohjaus ja kehittäminen -tulosalueen asiantuntijoiden kanssa.

Alkuvaiheessa hakijoiden toivottiin jäävän pääkaupunkiseudulle, koska turvapaikkayksikön puhuttelu- ja käsittelyresurssit olivat sillä hetkellä parhaat Uudellamaalla. Siirtojen edetessä tavoitteeksi otettiin tulijoiden mahdollisimman tasainen jakautuminen turvapaikkayksikön tulosalueiden kesken. Täydelliseen tasajakoon ei päästy, koska sijoitteluun vaikuttivat monet eri tekijät, mm. eri puolilla Suomea kulloinkin vallinnut vastaanottokeskusten paikkatilanne. Saimaan tulosalueen vastaanottokeskuksissa on ollut eniten vapaata majoituskapasiteettia ja sen vuoksi hakijoita majoitettiin paljon Itä-Suomeen ja Kymenlaaksoon. Majoitussuunnittelu oli haasteellisinta keväällä ja kesällä 2017, kun vastaanottokeskusten lakkautus- ja supistamistoimet osuivat samaan aikaan, kun hakijoiden poistuminen keskuksista väheni merkittävästi ja vapaita paikkoja oli käytettävissä hyvin rajallisesti.

Sijoittelujen osalta parhaaksi toimintamalliksi vakiintui tulijoiden ensi vaiheen majoittuminen transit-keskuksiin. Aina näihin sijoittaminen ei ollut kuitenkaan mahdollista esimerkiksi korkean käyttöasteen vuoksi. Tällöin hakijat majoitettiin odotusajan keskuksiin, joista heille järjestettiin tilausajot turvapaikkapuhutteluihin. Transit-keskukset eli Joutsenon, Oulun, Turun ja Helsingin vastaanottokeskukset sekä vuonna 2016 osittaisena transit-keskuksena toiminut Nurmijärven Röykän keskus majoittivat suurimman osan, 74 prosenttia, sisäisesti siirretyistä. Muut tulijoita vastaanottaneet keskukset olivat eri operaattoreiden ylläpitämiä vastaanottokeskuksia eri puolilla Suomea. Suurin osa muualle kuin transiteihin majoitetuista sijoitettiin turvapaikkayksikön välittömässä läheisyydessä sijaitseviin keskuksiin, joista oli hyvät kulkuyhteydet turvapaikkapuhutteluihin. Ilman huoltajaa olevia yksintulleita alaikäisiä saapui kaikkiaan 117. Heistä 69 majoitettiin alaikäisyksiköihin eri puolille Suomea, loput majoittuivat sukulaisperheiden tai puolisoidensa kanssa vastaanottokeskuksiin.



Sisäisesti siirrettyjen ensivaiheen sijoittuminen vastaanottokeskuksiin 21.10.2015–27.10.2017



2.3 Vastaanottokeskusten kokemuksia sisäisistä siirroista

Vuoden 2015 ja 2016 aikana vastaanottokeskukset olivat tottuneet vastaanottamaan paljon tulijoita kerralla, eikä sisäisten siirtojen vastaanottaminen sen vuoksi juuri poikennut vallitsevista olosuhteista. Yhtein keskukseseen kerralla majoitettujen tulijoiden määrä vaihteli muutamasta tulijoista enimmillään reiluun 100 henkilöön. Sisäisinä siirtoina tulleet turvapaikanhakijat ovat vastaanottokeskuksessa oikeutettuja samoihin palveluihin kuin muutkin turvapaikanhakijat, eivätkä periaatteessa eroa muista hakijoista keskuksen arjessa.

Vastaanottokeskuksissa havaittiin, että osa hakijoista oli kertomansa mukaan saanut harhaanjohtavaa tietoa Suomen vastaanottokeskusolosuhteista ja prosessin kuluista Suomeen saapumisen jälkeen. Keskuksissa jouduttiin tekemään ylimääräistä työtä väärien tietojen korjaamisessa ja prosessin etenemisen selittämisessä. Vastaanottokeskuksista saadun palautteen mukaan tulijoiden saaman informaation taso kuitenkin parantui siirtojen edetessä. Lähtökohtaisesti Kreikasta saatiin paremmin ja järjestelmällisemmin ennakkotietoja kuin Italiasta.

Sisäisenä siirtona saapuneiden hakemusten käsittelyä priorisoitiin tiettyyn aikaan turvapaikkayksikössä, minkä vuoksi hakijat pääsivät usein nopeasti turvapaikkapuhutteluun ja saivat myös päätökset nopeammin kuin muut keskuksen asiakkaat. Tämä herätti muiden, jo pitkään päätöstä odottaneiden, hakijoiden keskuudessa keskustelua ja ärtymystäkin, mutta varsinaisista ongelmatilanteista tai yhteenotoista asiakkaiden kesken keskuksien eivät raportoineet.

Ryhmiä matkatavaroissa keskuksiin kulkeutui luteita, torakoita ja täitä, ja keskuksissa aloitettiin tämän vuoksi ennaltaehkäisevä toiminta. Vastaanottokeskukset järjestivät sisäisen siirron ryhmien matkatavaroille mahdollisuuksien mukaan tuholais- torjunnan ennen tavaroiden siirtämistä sisälle keskukseseen ja huoneisiin.



2.3.1 Ilman huoltajaa olevat yksintulleet alaikäiset

Kevääseen 2017 asti Suomi vastaanotti säännöllisesti ilman huoltajaa olevia yksintulleita alaikäisiä. Heidän saapuessaan lentokentällä allekirjoitettiin lomake, jolla vastuu alaikäisestä siirtyi Kreikan IOM:n työntekijältä Suomen viranomaisille. Ilman huoltajaa olevat alaikäiset saatettiin vastaanottokeskukseen joko alaikäisyksikön tai turvapaikkayksikön henkilöstön voimin. Suuri osa alaikäisistä matkusti kuitenkin yhdessä sukulaisten kanssa ja he toivoivat näin ollen majoittumista samaan keskukseen. Perheen yhdessä pitämisen vuoksi tämä pyrittiin myös aina järjestämään.

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset vaativat enemmän työtä ja aikaa kuin aikuiset tai perheet. Aikuisille ja perheille tarkoitetuissa keskuksissa ei myöskään ole varattu erikseen resurssia ilman huoltajaa olevan alaikäisen asioiden hoitamiseen ja lapsen edun valvomiseen, eikä niissä ollut välttämättä kokemusta edustajan hankkimisesta. Keskusten tilat asettivat myös omia rajoitteitaan, koska vastaanottokeskuksessa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei voi majoittaa erikseen omaan huoneeseen, vaan heidän on majoituttava sukulaisten kanssa yhdessä. Joissakin tapauksissa yhteiselämä ei sujunut tai vastaanottokeskus totesi, ettei lapsen etu toteudu riittävällä tasolla ja alaikäisiä siirrettiin nimenomaan yksin tulleille alaikäisille tarkoitettuihin yksiköihin.

Sukulaisten kanssa matkustaneita ilman huoltajaa olevia alaikäisiä pyrittiin sijoittamaan paikkakunnille, joissa vastaanottokeskus ja alaikäisyksikkö sijaitsevat lähellä tai samassa rakennuksessa. Näin alaikäinen sai alaikäisyksikön palvelut ja sukulaiset tai täysi-ikäinen puoliso puolestaan asuivat aikuisille tarkoitetun vastaanottokeskuksen puolella. Tämä ei kuitenkaan aina ollut mahdollista keskusten hankalan sijainnin vuoksi suhteessa turvapaikkayksikön tulosalueisiin tai kyseisten keskusten ollessa täynnä.

Alaikäisten vaimojen kohdalla majoittamista yhdessä täysi-ikäisen puolison kanssa jouduttiin aina tarkastelemaan tapauskohtaisesti. Näissä perheissä oli usein myös lapsia, mikä toi lisähaastetta perhe-elämän mahdollistamisen osalta. Joidenkin alaikäisten vaimojen kohdalla oli epäselvyyksiä todellisesta iästä. Ikä oli joko Kreikassa merkitty väärin tai iän suhteen oli muita sekaannuksia.

Kreikasta saapuneiden, alaikäisyksiköihin majoitettujen yksintulleiden alaikäisten osalta raportoitiin voimakasta oireilua, mikä toi myös alaikäisyksiköiden työhön uusia haasteita. Oireilu sinällään ei poikkea ns. normaaliprosessissa turvapaikkaa hakkevista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä, mutta ongelma kumuloitui sisäisissä siirroissa suuriin, samanaikaisiin asiakasmääriin. Hakijat olivat joutuneet odottamaan siirtoa kauan ja ennako-odotukset olivat epärealistisia. Asiakkaissa oli paljon erityistä tukea tarvitsevia, mm. vammautuneita, pahoin epäonnistuneita kirurgisia toimenpiteitä, mielenterveysongelmaisia, päihteiden väärinkäyttöä sekä kasvuun ja kehitykseen liittyviä ongelmia. Erityisenä ilmiönä voitaisiin mainita viiden pojan ryhmä, joka oli lähtömaassa jo valmiiksi jengiytynyt (mahdollista päihteiden käyttöä, pikkurikosten tekemistä) ja majoituttuaan alaikäisyksikköön he jatkoivat jenginä toimimista. Tämä tarkoitti häiriökäyttäytymistä, luvattomia poissaoloja, tupakointia sisätiloissa, ylimielistä, jopa aggressiivista käyttäytymistä niin muita asiakkaita kuin henkilökuntaakin kohtaan. Yksi asiakas siirrettiin toiseen alaikäisyksikköön ja yhden asiakkaan kohdalla päädyttiin lastensuojelun sijoitukseen.



2.3.2 Terveystiedot

Vastaanottokeskuksista saadun palautteen mukaan etenkin Italiasta tulevien henkilöiden terveyteen ja sairauksiin liittyvät ennakkotiedot olivat puutteellisia. Kreikasta tietoa tulijoiden terveydentilasta saatiin koko ajan melko hyvin. Nämä ajoittain puutteellisetkin tiedot olivat kuitenkin hyödyllisiä ja parempi kuin se, että hakijoista ei olisi saatu lainkaan tietoja. Suomessa kaikki hakijat menevät joka tapauksessa alku-terveystarkastukseen ja seulontoihin, jotka vastaanottokeskus tekee tai teettää.

Vastaanottoyksikön terveystasiantuntijoiden avulla prosessia kehitettiin ja saatiin toimivammaksi. Majoitus järjestettiin tarvittaessa vastaanottokeskukseen mahdollisimman lähelle saapumislentokenttää silloin, kun hakijoilla oli etukäteen mainittuja vakavia terveysongelmia tai tarvetta kiireelliseen hoitoon. Nämä tilanteet kartoitettiin vastaanottoyksikön tilannekeskuksen ja terveystasiantuntijoiden kesken.

2.3.3 Oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtyminen

Sisäisesti siirrettyjen kuntasijoittelussa haasteeksi on muodostunut tulijoiden suuri määrä ja myönteisten päätösten kasautuminen tietyille alueille. Kuntaan siirtyminen on ollut hidasta ja asiakkaat ovat joutuneet odottamaan pitkiä aikoja vastaanottokeskuksissa. Siirtojen loppuvaiheessa pyrittiinkin huomioimaan myös ELY-keskusten toive siitä, että tulijat sijoittuisivat sinne missä kuntapaikkoja on tarjolla riittävästi. Tämä oli kuitenkin usein ristiriidassa transit-vastaanottokeskusten sijainnin kanssa ja edellytti sen vuoksi jatkosiirtoja odotusajan keskuksiin sekä keskuksilta tiivistä yhteistyötä ELY-keskusten kanssa. Prosessia muutettiin vuonna 2017 siten, että kuntapaikkaa oli mahdollista hakea yli ELY-keskusten rajojen, koska odotusajan keskuksissa ei ollut aina riittävästi vapaita paikkoja juuri siellä missä kuntapaikkoja olisi ollut tarjolla. Vastaanottokeskusten ja ELY-keskusten yhteistyö kuitenkin omalta osaltaan edisti hakijoiden nopeampaa kuntaan siirtymistä.

3. EU:n siirtoihin myöntämä toimintatuki

Neuvoston päätösten mukaisesti jäsenvaltioiden käyttöön on allokoitu 6 000€ jokaista sisäisesti siirrettyä turvapaikanhakijaa kohti. Suomelle allokoitu raha käytetään täysimääräisesti kompensoimaan sisäisesti siirrettävien turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta koituvia kuluja.

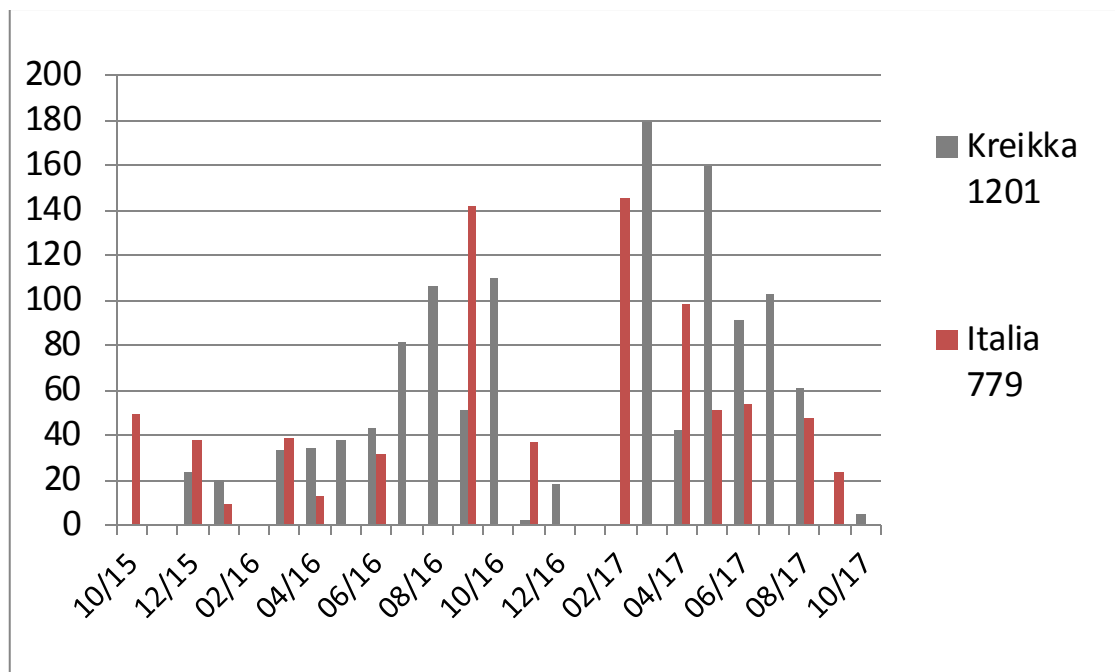
Sisäministeriö päätti, että toimintatuki sisällytetään Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) hankeohjelmaan kansallisen erityistavoitteen 7.1 alle. Rahastosta on voinut hakea rahaa sisäisesti siirretyistä koituviin kuluihin takautuvasti sen jälkeen kun hakijat ovat saapuneet Suomeen. Ensimmäinen Sisäiset siirrot -hanke alkoi 1.7.2016 ja päättyi 31.12.2016, kun sille myönnetty toimintatuki 1 943 637,38€ oli käytetty täysimääräisesti. Sisäiset siirrot 2 -hanke alkoi 1.1.2017 ja päättyi 31.7.2017, kun sille myönnetty toimintatuki 913 593,00€ oli käytetty täysimääräisesti. Sisäiset siirrot 3 -hanke alkoi 1.5.2017 ja se päättyi 31.6.2018. Hankkeelle on myönnetty toimintatukea 3 715 830,00 euroa. Sisäiset siirrot 4 -hankehakemus on jätetty 2.10.2017. Hankkeen suunniteltu kesto on 2.10.2017–31.6.2018 ja budjetti 2 876 310 euroa.



4. Tilastoja siirroista

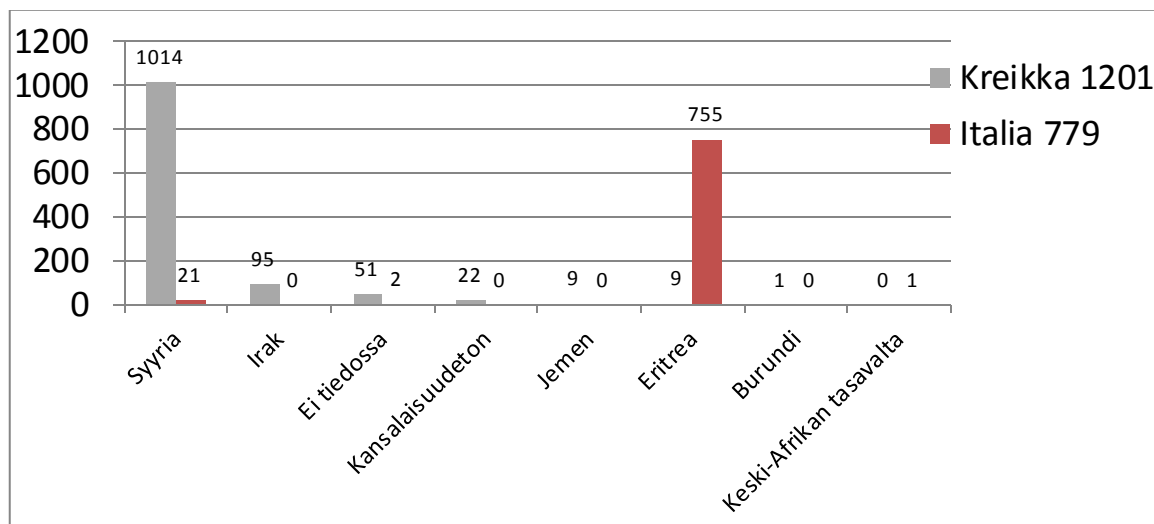
4.1. Siirtojen jakautuminen

Vuoden 2015 lopulla siirrettiin yhteensä **111** hakijaa (Kreikasta 24 ja Italiasta 87). Vuoden 2016 aikana siirrettiin yhteensä **808** hakijaa (Kreikasta 536 ja Italiasta 272). Vuonna 2017 on siirretty eniten hakijoita, yhteensä **1061** (Kreikasta 641 ja Italiasta 420). Yhteensä hakijoita siirrettiin lokakuun 2015 ja lokakuun 2017 välisenä aikana **1980**.



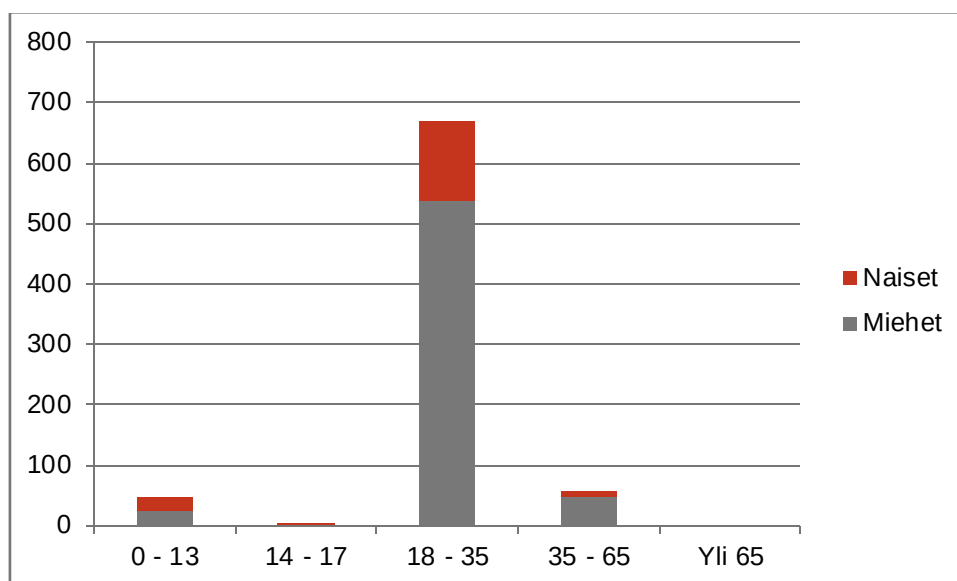
4.2. Siirrettyjen kansalaisuus sekä ikä- ja sukupuolijakauma

Melkein kaikki Kreikasta siirretyt hakijat ovat olleet syyrialaisia ja Italiasta siirretyt eritrealaisia. Hakijat joiden kansalaisuus on "Ei tiedossa" tai "Kansalaisuudeton" ovat Syyrian palestiinalaisia ja kurdeja, joiden kansalaisuus määritellään vasta turvapaikkaprosessin aikana.

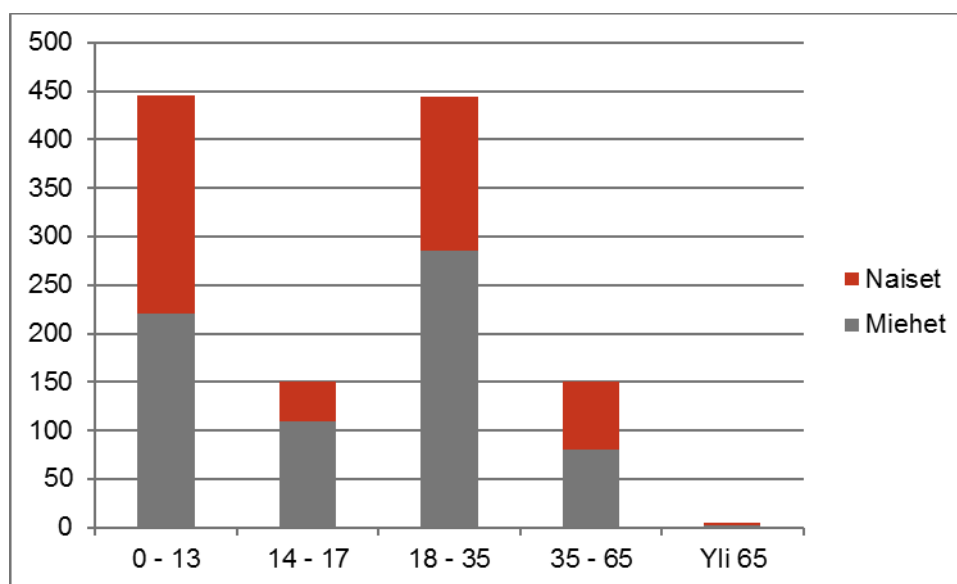




Italia: naiset ja miehet ikäryhmittäin:

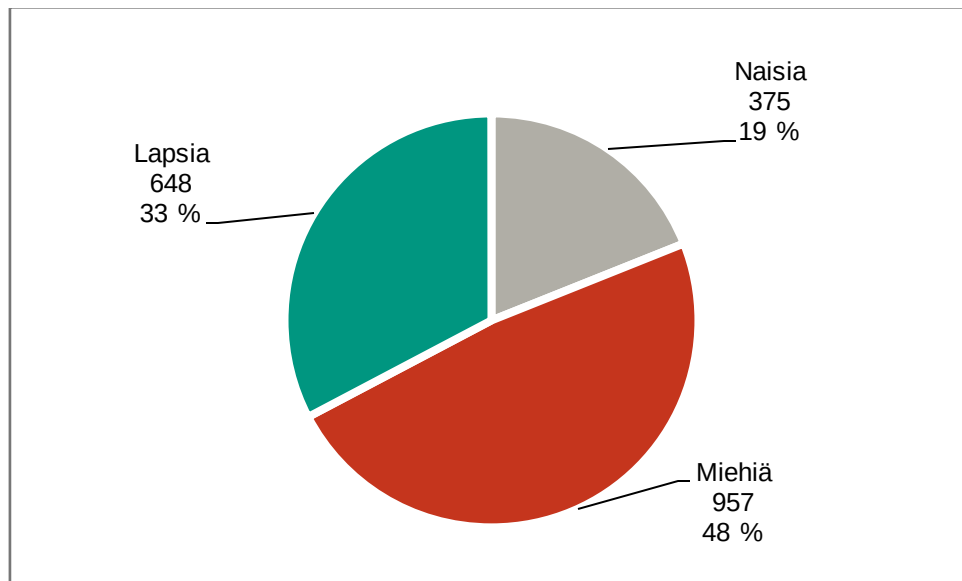


Kreikka: naiset ja miehet ikäryhmittäin:





Kaikki hakijat: naiset, lapset ja miehet:



Italiasta tulleiden hakijoiden osalta mainittakoon, että suurin osa hakijoista on ollut yksintulleita eritrealaisia miehiä. Italiasta on tullut yhteensä vain 50 lasta ja 142 naista.

4.3. Toiseen valtioon siirtyminen (secondary movements), peruuttajat ja kadonneet hakijat

Suomella ei ole ollut ongelmia hakijoiden katoamisen tai toiseen valtioon siirtymisen kanssa. Tässäkin jäsenvaltioilla on ollut suuria eroja. Esimerkiksi Latviassa, Liettuassa ja Portugalissa on ollut korkea toiseen valtioon siirtymisen aste. Suomessa on havaittu vain yksittäisiä hakijoita, jotka on alun perin siirretty toiseen jäsenvaltioon siirto-ohjelman puitteissa.

Yksi nelihenkinen irakilaisperhe lähti Suomeen siirron jälkeen Saksaan. Saksa on tehnyt heistä Suomelle takaisinottopyynnön, jonka Suomi on hyväksynyt, mutta hakijoita ei ole siirretty Suomeen määräajassa.

Yksi irakilaismies lähti Ruotsiin saatuaan kielteisen päätöksen. Hänet palautettiin takaisin Suomeen, jonka jälkeen hän lähti Hollannin kautta Itävaltaan. Molemmat maat ovat tehneet Suomelle takaisinottopyynnön, mutta häntä ei ole vielä siirretty takaisin Suomeen.

Yksi viisihenkinen irakilaisperhe on kadonnut kielteisen päätöksen jälkeen.

Yksi Kreikasta siirretty yksintullut alaikäinen (eritrealainen tyttö) katosi vastaanotto-keskuksesta Suomeen siirron jälkeen. Hänestä ei ole raportintekohetkellä tullut Suomelle takaisinottopyyntöä.

Yksi eritrealainen mies perui siirron jälkeen hakemuksensa ja ilmoitti haluavansa palata vapaaehtoisesti Eritreaan. Hän kuitenkin katosi ennen paluun toteutumista.

Yksi irakilainen perui siirron jälkeen hakemuksensa ja palasi vapaaehtoisesti Irakiin.



4.4. Ilman huoltajaa olevat yksintulleet alaikäiset

Suomi on ottanut Kreikasta yksintulleita alaikäisiä yhteensä 117. Kreikan tilastojen mukaan heitä olisi 136 johtuen siitä, että 19 hakijaa ehti täysi-ikäistyä ennen siirtoa.

Kreikka jakoi yksintulleet alaikäiset kolmeen kategoriaan: täysin yksintulleet, sukulaisten kanssa matkustavat ja "lapsivaimot". Suomeen tulleet yksintulleet alaikäiset jakautuivat seuraavasti.

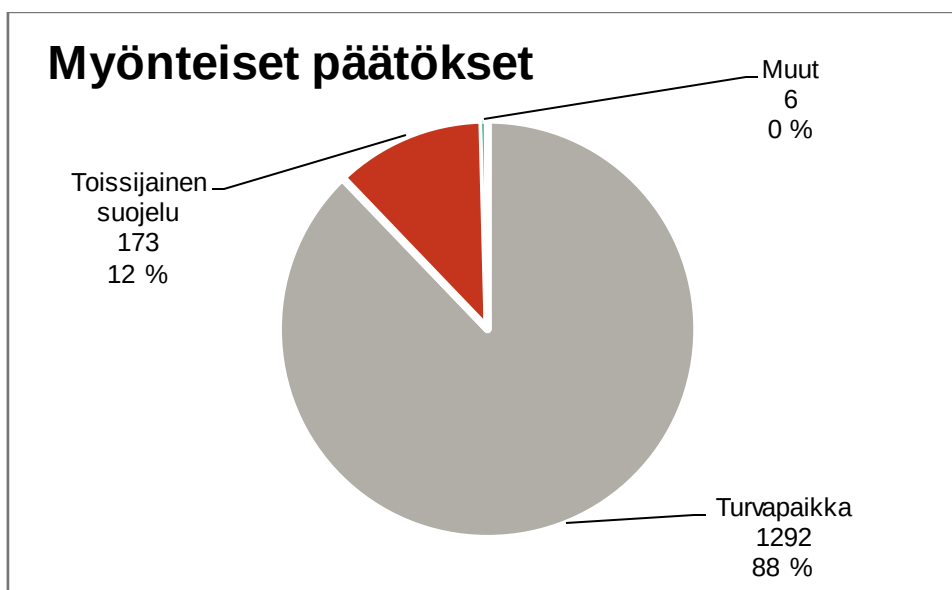


Suurin osa (102 hakijaa) on ollut Syyrian kansalaisia, lisäksi Suomeen on tullut 4 irakilaisista, 3 jemeniläistä, 3 kansalaisuudetonta, 4 eritrealaista ja yksi burundilainen yksintullut alaikäinen. Hakijoista poikia on ollut 75 prosenttia (88 hakijaa).

Reilut 60 prosenttia yksintulleista alaikäisistä on 15–17-vuotiaita. 11–14-vuotiaita on yhteensä kymmenen ja alle 11-vuotiaita on ollut kaksi hakijaa. Nuorin sukulaistensa kanssa tullut alaikäinen on ollut 5 vuotta vanha, nuorin täysin yksintullut alaikäinen oli 12-vuotias ja nuorin lapsivaimo oli 16-vuotias. Lapsivaimoista viidellätoista oli jo omia lapsia ja kolme oli rekisteröintihetkellä raskaana.

5. Sisäisesti siirretyille tehdyt päätökset 24.11.2017 mennessä

Päätöksiä on tehty yhteensä 1 529 sisäisesti siirretylle hakijalle 24.11.2017 mennessä. Myönteisten osuus on 96 prosenttia. Hakemusten keskimääräinen käsittely-aika on ollut n. 130 päivää.



Kielteisistä päätöksistä melkein kaikki ovat olleet irakilaisille (55 kpl). Kolme yksintullutta alaikäistä irakilaista, jotka eivät saaneet kansainvälistä suojelua, sai kuitenkin oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Viisi kielteistä päätöstä on ollut Italiasta siirretyille eritrealaisille, jotka ovat Suomeen saapumisen jälkeen paljastuneet Etiopian tai Sudanin kansalaisiksi. Näistä kolme sudanilaiseksi paljastunutta olivat eritrealaisen lapsia, ja he saivat oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Yksi eritrealainen on saanut kielteisen päätöksen poissuljennan perusteella.

Migrin Dublin -tulosalueen korkeakouluharjoittelija on tehnyt eritrealaisille hakijoista tehdyistä päätöksistä selvityksen. Selvityksessä on käyty läpi kaikki aikana 1.1.2017–11.7.2017 ratkaistujen eritrealaisten turvapaikanhakijoiden kuulustelu- ja puhuttelupöytäkirjat sekä päätökset. Otokseen kerättiin mm. henkilöä, hakemusta ja päätöstä koskevat tiedot, hakuperusteet, armeijatausta, koulutus, ammatti, perhetausta ja vainon syy (asiakas ja Migri). Otokseen arvioitiin miten hyvin hakijoilta on puhuttelussa selvitetty mm. asepalveluksen sisältöä, mahdollista asepalveluksen välttelyä sekä maasta poistumista ja kotipaikkaa. Lisäksi käytiin läpi onko tehty kielitestiä ja onko päätöksessä ollut poissuljentaharkintaa. Läpikäytyjä hakijoita oli yhteensä 193 kpl (yhteensä 202, joista 9 mukana hakevia lapsia), joista suurin osa (190 kpl) oli sisäisten siirtojen kautta tulleita. Kaikki olivat saaneet myönteisen turvapaikkapäätöksen (pl. kolme sudanilaiseksi katsottua mukana hakevaa alaikäistä). Suurimmalla osalla ensisijaisena hakuperusteena oli armeijakarkuruus ja toissijaisena luvaton maasta poistuminen. Raportin voi pyytää Migrin Dublin -tulosalueelta.

6. Huomiot ja havaitut kehityskohteet

6.1. Operatiivinen toiminta

- Mikäli EU:n sisäistä siirtomekanismia tulevaisuudessa jatketaan, etenkin ilman ylimääräisiä turvallisuushaastatteluja, voisi harkita siirtojen vastaanottamiseen Suomessa (logistiikka ja vastaanotto kentällä) liittyvän vastuun siirtämistä kokonaan vastaanottoyksikön vastuulle. Tällöin prosessin kehittäminen ja toimintojen suunnittelu olisi suoraviivaisempaa ja vain yhden toimijan vastuulla.



- Jatkossa olisi hyvä pohtia mahdollisen saattajan mukana oloa bussimatkan ajan, jos matkalla tapahtuu esimerkiksi kolari tai matkustaja saa sairaskohdauksen, kuljettaja on yksin ryhmän kanssa.
- Poliisilaitoksilta saadun palautteen perusteella tärkeintä on tiedon saaminen siirroista mahdollisimman aikaisin, jotta työvuorosuunnittelu olisi hyvin hoidettavissa. Myös listat hakijoista ja tietoa hakijoiden terveydentilasta (tartuntariski yms.) olisi hyvä saada hyvissä ajoin ennen siirtoa. Arkipyhinä tai pyhäpäivinä ei tulisi ottaa vastaan siirtoja ja ajoittaa rekisteröintejä.
- Helsingin poliisilaitokselta kuvailtiin operatiivisen toiminnan kehitystä seuraavasti: *"Käytännöt isojen henkilömäärien käsittelyn suhteen yhdellä kertaa selkenivät ja paranivat yhteistyön aikana. Tällä tarkoitan sitä, että nyt on paremmin tiedossa milloin on järkevää esimerkiksi majoittaa hakijat ennen rekisteröintiä. Myös käsitys poliisin ja Migrin henkilökunnan selkeän työnjaon merkityksestä lentokentällä silloin, kun siellä on edustus molemmista organisaatioista, kehittyi. Lisäksi tiedonkulku ja tiedon laatu ainakin poliisin suuntaan parani yhteistyön aikana. Yleisesti ottaen yhteistoiminta parani koko ajan ja omat kokemukseni siitä ovat positiiviset."*
- Saapumisen Suomeen/vastaanottokeskukseen tulisi tapahtua mieluiten virka-aikana (ei myöhään illalla/yöllä), jotta keskuksset eivät joudu tekemään poikkeusjärjestelyjä hakijoiden vastaanottamisen vuoksi. Tällöin hakijatkin pääsisivät järkevämpään aikaan majoittumaan ja syömään illallista eikä taloksi asettuminen venyisi yöhön. Jos saapuminen ajoittuu päiväaikaan, myös poliisin rekisteröinnit voitaisiin mahdollisesti hoitaa ainakin osittain saapumispäivänä.
- Ilman huoltajaa olevat yksintulleet alaikäiset (yksin tai sukulaisten kanssa matkustavat) tulee vastaanottaa Suomeen mieluummin pienissä ryhmissä reittilennoilla (ei chartereilla), jotta majoitus voidaan tehdä suunnitelmallisemmin ja lapsen etu huomioiden (yksitellen tai pieninä ryhminä). Sukulaisten kanssa matkustavat yksintulleet alaikäiset tulee pyrkiä majoittamaan vastaanottokeskukseen, jonka yhteydessä toimii alaikäisyksikkö tai suoraan alaikäisyksikköön, jos he eivät ole ilmaisseet toivetta yhdessä sukulaisten kanssa asumisesta.
- Erityistä huomiota on kiinnitettävä alaikäisten puolisojen ja heidän mahdollisten lastensa majoittamiseen. Tilanteesta riippuen alaikäinen puoliso ja lapset majoittuvat joko aikuisten vastaanottokeskukseen yhdessä täysikäisen puolison kanssa tai yksintulleille alaikäisille tarkoitettuun yksikköön. Sijoittamiseen vaikuttaa mm. alaikäisen puolison ikä, perheen lasten tilanne ja lapsen edun arviointi. Jos alaikäinen puoliso majoitetaan yksintulleiden alaikäisten yksikköön, on sen sijaittava lähellä aikuisyksikköä, johon täysikäinen puoliso majoitetaan. Näin turvataan perheelle mahdollisuus yhdessäoloon.

6.2. Muuta

- Migrin vastaanottoyksikön ja vastaanottokeskusten työntekijöiden tutustuminen lähettävien maiden vastaanoton olosuhteisiin olisi ollut erittäin hyödyllistä. Matkalle olisi voinut osallistua myös esimerkiksi transit-vastaanottokeskusten henkilökuntaa, jotka ovat pääasiassa ja aktiivisesti mukana hakijoiden ensivaiheen vastaanottamisessa. Tämä olisi mahdollistanut parempien ja toimivampien käytäntöjen luomisen ja sujuvamman aloituksen Suomeen saapumisen jälkeen.
- Kuntasijoittelun osalta on hyvä tehdä sijoitussuunnitelma heti siirtojen alusta lähtien ja tiivistää yhteistyötä ELY-keskusten ja vastaanottokeskusten kans-



sa. Jos sisäisenä siirtona tulevat henkilöt saavat oleskeluluvat nopeasti maahan tulon jälkeen, on heidät hyvä siirtää kuntaan isompina ryhminä. Kunta joutuu periaatteessa käymään sisäisenä siirtoina tulevien asiakkaiden kanssa läpi samat asiat kuin kiintiöpakolaisten kanssa, jolloin isommalle ryhmälle on helpompi järjestää palveluita. Lisäksi ryhmä tukee toisiaan kotoutumisen alussa.

- Turvapaikkaprosessin liian nopea eteneminen ei ole välttämättä ilman huoltajaa olevan lapsen tai hänet vastaanottavan kunnan etu. Vastaanottokeskuksille ja alaikäisyksiköille tulee antaa aikaa hankkia edustaja ja tehdä vakauttavaa ja esikotouttavaa työtä.

6.3. Huomioita sisäisten siirtojen järjestelmästä

Monille viranomaisille ja muille tahoille Suomessa oli epäselvää miten siirtomekanismi toimi ja erityisesti miten neuvoston päätöksen velvoittivat valtiota. Yhtenä syynä saattoi olla se, että osa jäsenvaltioista tietoisesti toimi vastoin päätösten sanamuotoa, mikä antoi mielikuvan, että näin voisi toimia. Monessa yhteydessä jouduttiin selittämään, minkä vuoksi Suomi ei voi muun muassa valikoida siirrettäviä hakijoita tai hylätä hakijoita muilla kuin säädetyillä perusteilla.

Suomi sitoutui noudattamaan neuvoston päätöksiä alusta lähtien, vaikka äänesti neuvostossa tyhjää niistä päätettäessä. Siirtojen kahden vuoden aikana poliittisessa keskustelussa kuitenkin nousi esiin, että Suomi sitoutuu niihin vapaaehtoisesti ja edellyttää muidenkin maiden siirtävän hakijoita. Toisaalta tilanteeseen vaikutti Suomen vastaanottojärjestelmän yleinen kuormittuminen vuoden 2015 vuoden suuren hakijamäärän vuoksi. Näin ollen noin puolet siirroista toteutui vuonna 2017, vaikka siirrot oli alun perin ajateltu jaksotettavaksi tasaisemmin koko kahden vuoden ajalle.

6.4. Huomioita sisäisten siirtojen menettelystä

Neuvoston päätöksissä säädettiin sisäisten siirtojen menettelystä hyvin yleisluontoisesti. Menettelyyn liittyvien sääntöjen osalta päätöksissä viitataan vain Dublin-asetuksen ja sen soveltamista koskevien neuvoston asetusten sääntöihin ja nimenomaan sääntöihin, jotka koskevat jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä siirtojen osalta ja tietojen toimittamista sähköisen Dublinet-viestintäverkon välityksellä.

Todellisuudessa Kreikan ja Italian siirtoprotokollat poikkesivat huomattavasti Dublin-asetuksen siirtoja koskevista säännöksistä ja muotoutuivat jopa lähemmäs kiintiöpakolaisten siirtomenettelyä. Sääntelyn ohuus johti myös siihen, että monet jäsenvaltiot tekivät siirtojärjestelmästä raskaan ja hitaan, jolloin se ei enää vastannut sitä tarkoitusta, mitä varten se luotiin. Esimerkkinä voi pitää joidenkin maiden Kreikassa ja Italiassa järjestämiä omia haastatteluja tai erityisen tarkkojen profiilitoiveiden esittämistä.

Myös neuvoston päätösten sisältö oli tulkinnanvarainen, mistä voi pitää esimerkkinä sitä, ettei niissä ole selkeästi säädetty millä hetkellä hakijan kansalaisuuden on oltava siirtokelpoisten kansalaisuuksien joukossa, jotta hänet voidaan siirtää. Suomen tulkinta muotoutuikin erilaiseksi kuin komission tulkinta. Samoin päätösten jälkeen solmittu EU–Turkki-sopimus de facto vaikutti päätösten sisältöön ilman, että niitä muutettiin.



Jos taakanjakomekanismi tulee joskus osaksi CEAS-järjestelmää, olisi huomioitava, että se on riittävän yksinkertainen ja tarkasti säädelty, jotta sillä vastataan akuuttiin ruuhkatilanteeseen valtiossa, jonka tilannetta helpotetaan. Käytännössä osoittautui, että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät pysty sopimaan käytännön menettelystä sellaista, että sama menettely sopisi kaikille. Dublin-menettelyyn verrattavat sitovat menettelysäännökset olisivat edellytys sille, että pysyvä tasausmekanismi toimisi tehokkaasti.

Neuvoston päätösten mukaan jäsenvaltiot sovelsivat Dublin-asetuksen säännöksiä yhteistyöstä siirroissa ja tietojen toimittamisesta Dublinetin välityksellä. Terveystietojen toimittaminen on rajattu vain niihin tietoihin, jotka ovat tarpeen välittömän hoidon antamista tai jatkamista varten. Etenkin Kreikka toimitti tietoja kuitenkin laajemmin, mikä oli hyödyksi vastaanottokeskuksille. Tästä kuitenkin seurasi, että niissä tilanteissa, joissa Kreikka tai Italia toimitti vain tarvittavat tiedot, ne koettiin puutteellisiksi. Jos vastaava siirtomenettely otetaan joskus myöhemmin käyttöön, tulisi erityisesti terveystietojen toimittamisesta säätää tarkasti, jotta varmistetaan myös niiden käsittelyn asianmukaisuus.

6.5. Suomen valitsema tapa toimia

Suomessa siirtojen järjestäminen oli suunniteltava syys–lokakuussa 2015 samaan aikaan, kun turvapaikanhakijamäärä oli korkeimmillaan. Menettelyn suunnitteluun ja tietojärjestelmämuutoksiin ei ollut mahdollista käyttää niin paljon aikaa kuin olisi haluttu. Alusta saakka suunnittelun lähtökohtana oli toimia neuvoston päätösten hengessä ja luoda suoraviivainen ja kevyt menettely. Lähtökohtana pidettiin Dublin-siirtojen toteuttamistapaa, kuten päätöksissä edellytettiin. Lähestymistapa oli hyvin pragmaattinen.

Migri valitsi siirrettäväksi tarjottujen seulontaa varten mallin, jossa seulonta tehdään Suomessa ja siihen osallistuvat Migri ja Suojelupoliisi. Paikan päällä haastattelemisessa ei nähty sellaista lisäarvoa, että siihen olisi ryhdytty vaan arvioitiin Kreikan tai Italian tekemät haastattelut riittäviksi seulontaa varten. Kun tarkastellaan Suomeen siirrettyjen hakijoiden saamia päätöksiä, ratkaisu on ollut oikea. Päätösten joukossa on ollut vähemmän poissuljentatapauksia kuin spontaanihakijoiden joukossa, mikä kuvaa sitä, että esiseulonnalla pystyttiin estämään selviä poissuljentaviitteitä sisältävien tapausten siirto ja sitä, ettei turvapaikkatutkinnassa ole tullut ilmi sellaista, mikä olisi pitänyt tietää jo siirtovaiheessa. Muutamissa tapauksissa on kuitenkin ilmennyt, että hakijalla olisi ollut perhettä tai sukulaisia muissa EU-valtioissa.

Migri ei myöskään lähtenyt alussa esittämään mitään toiveita hakijoiden profiileista, eikä erikseen tarjoutunut ottamaan ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Tarjotut hakijat hyväksyttiin, ellei noussut esiin syitä, jotka olisivat oikeuttaneet hylkäämään tarjotun hakijan. Malli mahdollisti siirtomenettelyn toteuttamisen hyvinkin pienellä henkilöstömäärällä suhteessa siirrettyjen määrään. Jälkikäteen arvioituna malli oli toimiva. Erityisesti valmius ottaa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä on ollut poikkeuksellinen ja saanut runsaasti kiitosta Kreikassa ja EU-tasolla.

Tietojärjestelmätasolla siirrot päätettiin toteuttaa samalla asiaprosessilla kuin Dublin-menettely, mikä edellytti vain pieniä muutoksia UMAan. Ratkaisu on ollut riittävän hyvä ja siirtojen aikana paranneltu tilastointimahdollisuus on tuottanut tarpeeseen nähden riittävät tilastot. Ainoat merkittävimmät ongelmat ovat liittyneet Suomeen siirrettyjen henkilöiden turvapaikkahakemusten tilastointiin, mikä ei ole ollut



täysin luotettavaa. Tässä oli taustalla se, ettei kaikkia UMA-muutoksia saatu tehtyä ennen kuin siirrot aloitettiin lokakuussa 2015.

Lisätietoja:

- Monna Airiainen, Sisäisten siirtojen yhdyshenkilö, Migri, Dublin -tulosalue
- Mikko Montin, Sisäisten siirtojen National Contact Point, tulosalueen johtaja, Migri, Dublin -tulosalue
- Hanna Terho, suunnittelija, Migri, tilannekeskus
- Ulla Harmonen, tiimipäällikkö, Migri tilannekeskus